

## 戦後保育行政における保育所観の形成：「保育に欠ける」規定の解釈の再検討から

著者	潤間 嘉壽美
出版者	法政大学社会学部学会
雑誌名	社会志林
巻	67
号	3
ページ	173-191
発行年	2020-12
URL	<a href="http://doi.org/10.15002/00023722">http://doi.org/10.15002/00023722</a>

# 戦後保育行政における保育所観の形成

——「保育に欠ける」規定の解釈の再検討から——

潤 間 嘉壽美

## 1 はじめに

2012年の「子ども・子育て支援法」の制定に伴い、児童福祉法（以下、法という）の保育所規定に半世紀以上にわたって存在し続けた「保育に欠ける」という文言は、「保育を必要とする」に置き換えられ、法から姿を消した<sup>1)</sup>。従来、この「保育に欠ける」という文言は、保育所入所を制限するだけでなく、育児を性別役割分業と家族責任に帰す解釈によって、保育所を利用する母子に、＜家庭で担うべき保育の欠如＞というラベリングを行うことを可能にしてきた。こうした「保育に欠ける」という文言の削除は、1990年代以後に子育て支援が少子化対策の柱に据えられ、「仕事と子育ての両立」へという保育政策の方向転換を受けたものと捉えられる。しかし、下夷美幸（2015）は、「家族主義福祉レジーム」の下で家族責任とされてきた育児のケアが、不十分ながら「育児の社会化」に向けて方向転換をした1990年代以後も、なお「保育に欠ける」という規定が残り続けてきたことに、育児の家族規範の温存／強化の側面があったことを指摘している。こうした点からこの文言の削除は、これまでの保育行政における育児の家族規範という認識の見直しでなければならないが、法改正の過程では、この文言の解釈とそれを作り出してきた保育行政の保育所観の問題性は明確にされてこなかった。「保育に欠ける」という文言は規定から削除されたものの、保育行政がこの文言に内包してきた性別役割に基づく育児の家族責任規範を総括すべき問題として示さない限り、「保育を必要とする」への条文の変更は単なることばの言い換えにすぎず、下夷が指摘した保育における家族責任規範の消滅が保証されるわけではない。保育行政が子どものケアと母の労働権を対立的に捉える言説として「保育に欠ける」という文言を流布し、育児の家族責任を正当化してきたことは、今日保育所が「育児の社会化」において重要な位置を占めていることから問い直すべき問題として存在している。

そこで本稿では、戦後の保育所における母の就労と家族／母の育児責任をめぐる保育行政の言説の変遷をたどりながら、「保育に欠ける」という規定の解釈が、いかにして家庭保育重視の規範性を内包するに至ったのかを検証する。そして、その過程に見出される問題性を明らかにし、そこから「育児の社会化」に向けた保育所のあり方を議論するにあたって、考慮すべき課題を導き出すことを目的とする。

主に託児所と呼ばれた戦前の保育所は、貧民を対象に生計維持のための母の就労を援助し、さら

に母を教育して家庭の改善を図ることを目的としていたが（生江 [1913]1981: 387），戦後直後の保育行政は，そうした慈善事業／社会事業のあり方からの脱却を図り，保育所を貧富とは関係なく，日中保護者が就労等で不在にする家庭の保育を補完する施設とする立場を明確にして出発した。しかしその後，保育行政による保育所観の変容とともに，「保育に欠ける」という法の規定について，その解釈が問題化されていった。この解釈の変化について，鈴木政次郎（1980）は入所措置基準に至る一連の動きのなかで，厚生省の行政指導などに見られた考え方として時系列的に記している。しかし，いずれも解釈の概要の紹介にとどまり，解釈の変化が何を意味するのかということについての言及はない。

これまでの「保育に欠ける」という規定の解釈の変容は，主に「解釈の縮小化」として論じられてきた。鷺谷善教（1978）は解釈の変容の問題性を，法制定当初の時点では比較的緩やかに運用されていた「保育に欠ける」という規定の解釈が，予算の削減や保育所不足を背景に，1950年頃からの入所選別の厳格化により保育所利用者の制限が進められたことで縮小化し，さらに保育行政の中央集権化等によって「恣意的に歪められ，法制定当初のそれとはかけ離れた性質のものに転化してしまった」（鷺谷 1978: 293）として捉えている。鷺谷は1963年の中央児童福祉審議会（以下，「中児審」という）保育制度特別部会報告について，「“保育に欠ける”かどうかは母と子の関係を中心にしてとらえる傾向が地歩を占めるようになった」（鷺谷 1978: 293）と指摘しているものの，すでに1950年代の保育施策の変化の要因の一つに母子関係重視の育児という規範性が見られるのであり，中児審報告はこの一連の流れの集大成にはかならなかったことを見落としている。

こうした鷺谷の「解釈の縮小化」の視点をふまえつつ，大日向雅美は「保育に欠けることへの解釈は，そうした複雑な要因を背景として，今日まで縮小化の道を辿ってきたことは上述のとおりだが，問題は，それが母子関係を重視し強調することで正当化されてきたことであり，「母親自身働くことに負い目を感じたり，あるいは働く意義をことさらに主張せざるを得ない状況を生み出すものであったと指摘している（大日向 1988: 15）。これは，「保育に欠ける」という文言の解釈に育児と母の就労を対立的に捉える認識が存在したことに言及したものではあるが，それが保育行政においてどのようなプロセスの中で立ち現われ，「保育に欠ける」という文言の解釈に位置づけられたのかという視点は捨象されている。

これに対し，下夷は「保育に欠ける」という規定が母の就労による家庭保育の欠損状態を意味し，保育所はその欠損を満たすものとされているとして，保育政策における家族責任の規範の存在を指摘している（下夷 2015: 53）。これに先立って下夷（1994）は，戦後の家庭政策の展開と関連づけて，保育政策がどのような家族モデルを前提に，育児にどのように対応してきたのかを論じている。しかしこの時点で下夷は，1950年代の保育行政の保育所認識の変容を「保育に欠ける」という規定の「解釈の縮小化」と捉えており（下夷 1994: 254-5），この時期から家族責任の重視と育児期の母の就労の問題視が，「保育に欠ける」の文言の解釈に内在しはじめたことに言及しているわけではない。

法制定時から1950年代を一つに括った時期区分について，下夷は，1950年代には家庭保育が前

提とされてきたものの、担当が母親に限定されているわけではなく、1950年代の保育行政には特定の家族モデルは想定されていないと説明している。確かに行政や審議会により、育児の家族責任、とりわけ母の育児責任を強調した見解が数多く示され、夫＝稼ぎ手の核家族が社会保障や税の標準家族モデルとして位置づけられるのは1960年代以後のことである。しかし、戦後の復興から高度経済成長の転換点となる1950年代は、日本社会が近代家族の確立へと向かう時期であり、1950年代後半には、すでに少産少死への人口転換が進むなかで児童の福祉が課題とされ、児童の健全育成の環境づくりに家庭が重視されるようになっていた（厚生省大臣官房企画室1956）。1960年代前半の子どもや家族をめぐる見解や施策はすでにこの時期から準備されてきたといっていよい。特にこの時期に「保育に欠ける」という文言の解釈が集中して行われたことは、こうした状況を反映していたと考えられる。

しかしこの時期に、「保育に欠ける」という文言に、家族とりわけ母の育児責任についての規範的な論理が形成されてきたことを意味を問う先行研究はほとんどなく、下夷や大日向らの論考でも十分言及されているわけでもない。そこで本稿では、すでに法の規定からは消えてはいるものの、この文言に内包された規範的な論理とそのプロセスを、戦後復興期からの保育行政における保育所観とかかわらせながら丁寧に追うことで、母の就労と育児の家族責任について形成された「保育に欠ける」という言説の変容と、そこに内包された保育所観を明らかにする。

「保育に欠ける」という文言の解釈をめぐる保育行政の見解は、1950～60年代前半に集中し、1963年および1964年の中児審保育制度特別部会中間報告で一定の達成を見た。そこで本稿では、「保育に欠ける」規定が登場した時点からこの中間報告に至る時期を一区切りとして、「保育に欠ける」という文言の解釈の再検討を行う。その際、資料は主として、厚生省において検討された法案や法成立過程における国会審議の記録、法案策定時のGHQの資料、厚生省官僚の解説や見解、厚生省が関わった調査報告および中児審保育制度特別部会中間報告を用いることにする。これらは法制定時の新しい保育所の理念や、「保育に欠ける」の解釈に関する保育行政の言説の一次的な資料であり、これらの行政関係資料の分析によって当時の保育行政の論理を明確にすることができるだろう。

## 2 「保育に欠ける」という規定の登場

### 2.1 戦前期児童保護事業からの転換

全ての児童の福祉を掲げた児童福祉法は占領下の1947年に公布された。占領直後の連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）の喫緊の課題は、戦災孤児や非行少年、困窮児童などの保護であり、当初考えられたのはそうしたGHQの意向に沿った児童保護法であった。しかし、中央社会事業委員会の提言により、全ての子どもを対象にした児童福祉法への転換が行われた。このことについて、法案起草に中心的な役割を担った松崎芳伸（法施行直後の児童局企画課長）は、『『児童保護』から『児童福祉』への発想の転換を要請せられる』とメモに記しており（児童福祉法研究会編 1978:

776), 担当であった植山つるも「官僚の思想転換に大きな結果をもたらされた」(植山 1986: 129)と述懐している。

すでに1946年の第90回帝国議会衆議院で、乳幼児保育施設を「乳幼児の完全なる保護、教育、家庭生活の改善に裨益する社会教育的役割及び婦人の社会的活動を発展せしめるための保育の共同化等の任務を有する重要な施設」と位置づけた建議(帝国議会 1946b: 51)が採択されていた。また、同年の第91回帝国議会衆議院建議委員会で「保健託児所設置に関する建議」(帝国議会 1946c: 8)が可決され、提出者の吉田セイは提案理由として、女性の基本的人権、男女同権の実現に向けて、女性が家事・育児の過重な負担から解放され、自己の修養や地位向上に用いる時間を得るために、「親代りになつて万端見ていただけるという設備」が必要であると述べている。

法案作成過程における保育所条項に注目すると、1946年10月15日には「児童保護法案要綱(大綱案)」, 11月4日には「児童保護法(仮)案」が内部資料として出され、以後、26日、30日付で修正案が示されている(児童福祉法研究会編 1978, 寺脇隆夫編 1996)。そのうち、保育所入所の要件については、10月15日と11月4日の案では、保護者の勤労やその他入所が必要な場合とされ、11月26日と30日の案では、乳幼児の心身の保護育成に加えて、家庭における保育の負担の軽減という目的が明記されていた。また、これらの要綱案では乳幼児の入所の出願の不許可や入所の拒否ができないとされていた。30日案の骨子は、1947年1月6日以後の児童福祉法要綱案にも引き継がれ、この時点まで厚生省は、保育所を「乳幼児の心身の保護育成とその家庭における保育の負担を軽減する施設」と位置づけ、申請者を積極的に受け入れる姿勢を打ち出していた<sup>2)</sup>。

しかし、GHQの児童福祉法関係担当であるPHW(Public Health & Welfare Section)との協議開始以後、児童福祉法2月3日案では保育所の目的の記載は消え、6月2日案に「保護責任者の負担を軽減する施設」という規定が復活したものの、以降の法案からは消えている。また、「委託の願出をこぼむことはできない」という内容も2月3日案を最後に消え、7月4日案では委託の申請に対して「保育することができ<sup>3)</sup>る」(傍点筆者)という文言に修正されている。しかし、この時点ではまだ「保育に欠ける」の文言はなかった。

このように当初においては広く開かれた保育所への期待を反映していた法案は、PHWと草案協議が開始された1947年2月以後変化していった。そして、7月21日案に入所の要件として「保育に欠ける」という文言が現れた。PHWに提出された英訳文の「保育に欠ける」に対応する部分は、“not able to give them an adequate care”と表記され、この箇所に対するPHWの修正はなかった<sup>3)</sup>。

起草にあたった松崎は、『保育に欠ける』というのは、あまり早わかりのしない言葉であるが、要するに、終日、乳児又は幼児につきそつていて、完全な保護養育をすることができないという意味(松崎 [1948a]2005: 132-3)と記しているのみであり、PHWの関わりの有無も含めて、「保育に欠ける」という規定が登場した詳細な経緯は不明である<sup>4)</sup>。しかし、「保育に欠ける」という文言の挿入は、厚生省が児童福祉法の制定という課題をかかえていた時期に検討されていた、文部省主導の幼保一元化に対する厚生省側の立場表明とも推測される<sup>5)</sup>。すなわち、「保育に欠ける」という規定によって、保育所と幼稚園はその役割において異なるということを示そうとしたのではない

かということである。厚生官僚たちの回想（厚生省児童家庭局 1978: 242-3）によれば、学校教育法への一元化を主張する文部官僚に対し、厚生省側は一元化という方向性には理解を示しつつも現実的には不可能としており、むしろ現行の認定こども園に類似した二枚看板を主張していたからである<sup>6)</sup>。

では、法成立時の「保育に欠ける」という文言はどのように解釈されていたのだろうか。とくに厚生官僚たちの発言に注目して見ていきたい。

## 2.2 児童福祉法制定時の「保育に欠ける」という規定の解釈

児童福祉法の成立は、第1回国会衆議院厚生委員会（衆議院事務局 1947: 117）で一松定吉厚生大臣が述べたように<sup>7)</sup>、要保護とされる子どもたちが対象であった戦前の児童保護事業からの転換を意図していた。なかでも保育所は、第1回国会参議院厚生委員会で当時の米澤常道児童局長が「保育所とは本法においてはいわゆる一般の子供を対象とする施設でありまして、相当大きな役割を本法においてなしておるものと考えております」（参議院事務局 1947a: 3、傍点筆者）と説明したように、「一般の子供」を対象とする代表的な施設として位置づけられた。後に、当時の担当者の座談会において元児童局企画課長の中川董治が大財閥を例に引き、「三井さんの息子でも岩崎さんの息子でも、保育に欠ける場合には保育所に入れなければいけない」、「保育所は貧乏人のものじゃなく一般的なものであるという考え方に徹したつもり」（厚生省児童家庭局 1978: 243-4）と回想しているように、国の補助は負担能力のないものに行うが、入り口は広く開かれているというのが法成立時の担当者たちの考えであった。その意味で幼稚園＝裕福な家庭、保育所＝貧困家庭という戦前の構図は、この時点では否定されていた。

保育所規定に挿入された「保育に欠ける」という文言について、厚生省は松崎の説明と同様に「終日、乳児又は幼児につきそつていて、完全な保育をすることができないという意味である」（厚生省児童局 [1947a]1978: 796、傍点筆者）という解釈を示した。その一方で、第1回国会参議院厚生委員会において米澤児童局長が、「又保育所につきましては、特に今日の戦後のいろいろな状態、或いは働く婦人の解放と申しますか、そういうふうな点から考えましても、保育所も亦これは非常に大きな理由を特に今日において深められておると信ずるのであります」（参議院事務局 1947b: 3）と答弁したように、母の就労を否定するのではなく、むしろその就労を援助する立場が表明されていた。

戦後のこの時期では、生計維持や国の経済再建のために女性も重要な労働力であり、松崎も女性の二重の負担の軽減に着目し、就労する母への育児の補助を通じた保育所の経済的意義を主張していた。

……児童福祉法は、まだその全体的色彩において、倫理的いろどりを脱し切っていない。それは、なお博愛主義的社会事業の一翼として考えられている。しかも、児童福祉法の諸規程の中で、保育所の問題だけは、経済政策との関連を断ち切つて考えられない分野に属するのである。（中略）



元来、保育所設置の目的は、母親の保護と児童の保護との両面がある。(中略)

(保育所は：筆者注)資本主義経済社会に対する負担としてではなく、その円滑な循環をもたらすための施設である。婦人労働力の過重な負担を解除し、彼女等の労働力再生産を便益ならしめようとするものである。(中略)(保育所が：筆者注)単純に「児童」という社会的弱者に対する人道主義的保護と考えられる場合、国民経済と国家財政は、保育所の設置に対して大きな「費用」を感じ、それに対して消極的たらざるをえないであろう。(松崎 1948b:49-50)

松崎は、「保育所に関する法律的基础は、この児童福祉法によつて始めてあたえられた。それは(中略)児童政策が経済機構の中にくいいる最初の契機でもある」(松崎 1948b:18)と捉えていた。松崎の眼目は戦前の慈善事業や社会事業が内包する「倫理的いりどり」から踏み出し、児童福祉を経済機構の必然的發展の裡から基礎づけることによって、児童政策の進路を開こうとするところにあった。さらに、本来子どもは母親が育てるべきで、夫の賃金が低く共稼ぎせざるをえないときに保育所が必要となるという、最低賃金制の問題と関連づけた論理については、「おなじく、保育所の問題を、経済機構の中において眺めつゝ、反対に保育所設置を無用ならしめようとする思潮もある」(松崎 1948b: 50)と懸念を表明していた。

こうした立場から松崎は、保育所は発展過程にある施設であり、幼稚園義務制は望ましいが、現在の国の財力では幼保一元化や就学前教育義務化は時期尚早であるとして、次のように述べている。

……働く母親を援助するための託児施設の必要性は、就学前児童のあり方を云々する議論の前に存在する。それは、(中略)必要な場所にそれが存在することをまず要求するのである。

私は、保育所というものは、就学前児童の教育という観念以前の働く婦人の援助という観念から出発して、次第に就学前児童の教育という観念に近づきつつある、現在発展の過程にある形態だと思う。(松崎 [1948a]2005: 92)

植山(1978: 23-4)によれば、保育所の機能を単に社会的弱者の保護とみなすのではなく、国民経済における社会政策の立場から位置づけるべきであるという視点は、学識経験者として労働政策や社会政策に関わった桐原葆見や大河内一男、社会事業の重鎮であった生江孝之などの意見でもあり、さらに社会保険制度調査会の答申である社会保障制度要綱の意向でもあったとされる<sup>8)</sup>。また、国会審議においても厚生省児童局は、「家庭の主婦の勤労を助け、負担の軽減を図ろうとする趣旨」(厚生省児童局 [1947b]1978: 891)という予想質問答弁資料を作成していた。「保育に欠ける」という文言は「終日、乳児又は幼児につきそつていて、完全な保護養育をすることができない」と解釈されていたが、しかし、それは母の就労を否定するものではなく、保育所利用者を否定的に捉えるものでもなかった。むしろ保育所は、就労する母のための家庭保育の補完であるとともに社会資源でもあり、「発展の過程にある形態」としてみなされていたのである。

### 3 <あるべき家庭保育の欠如>という認識の形成

戦後の復興期から高度経済成長期へと日本社会の急激な変化に伴い、1950年代の保育行政における保育所認識は大きく変容した。1950年代は、40年代後半以来の貧困対策が依然として課題とされていた一方で、大規模経営企業への雇用労働者の集中が進み、都市に流入した労働者は夫婦とその子からなる核家族を形成しはじめ、そうした家族は、近代化に向けた再建途上にある「新<sup>ママ</sup>なる家族像」（厚生省児童局編 1963: 3）とみなされていた。

こうした状況を背景に、1953年度まで保育所は毎年800から1400か所程度増加していたが、その後1959年にかけて各年の増加数は急速に下降していった（労働省婦人少年局編 1975: 270）。しかし、1953年の全国要保護児童調査では「保育所に入所させる必要のあるもの」は推計183,000人とされており（厚生省児童局 1953）、依然需要を満たせない状況であった。保育所の増加の勢いが低下した理由には、児童福祉措置費の交付制度をめぐる問題や予算の削減も関わっていたが、しかしこの時期に、保育行政において児童福祉法制定時の保育所の積極的意義が後退して、それに代わる保育所認識が、「保育に欠ける」という文言の解釈に内包されていたことを見落としてはならないだろう。本節では、その論理について行政当局の言説を検証する。

1951年の法改正により法39条の保育所の目的に、保育所は「保育に欠ける」子の施設であることが明文化された。改正時の厚生省児童局企画課長であった川嶋三郎は、法改正の解説で「保育に欠ける」の解釈について次のように説明している。

保育所へ入所する条件は、乳児又は幼児が保育に欠けるということであつて、これらの乳児又は幼児の家庭が貧困であるということは必要な条件ではない。極端に言えば、保育に欠ける富裕な家庭の子供（たとえば相当の収入のあるいわゆる<sup>ママ</sup>未亡人の子供）は、保育所へ入所することができるが、保育に欠けない貧困な家庭の子供（生計は苦しくても家族が多く、子供の面倒をみてやる人手に事欠かぬ家庭の子供）は、保育所に入所することはできない。「保育に欠ける」という条件をみとすのは貧困な家庭の子供に多いということ是否定できぬとしても、それは結果的にみてそうであるに過ぎぬこと、母子寮の場合と同様である。「保育に欠ける」ことを入所の条件とすることにおいて保育所は、幼稚園と異なる。（川嶋 [1951]2005: 136-7）

「保育に欠ける」条件としては保護者の就労や疾病のほか、「育児に関する知識が一般的に欠乏している場合」などが該当するとされた（川嶋 [1951]2005: 216）。一方で貧困について、川嶋は「保育に欠ける」の必要条件ではないという法制定時の見解を踏襲していたが、「保育に欠ける」という条件の該当者は貧困家庭に多いという実態も認識していた。

しかし、ここで注目すべきは、「保育に欠ける」家庭の母の就労に対する法制定時の積極的な姿勢が、川嶋から消えているということである。夫の収入が家庭生活を一定の水準に維持するには不十分であるとき、「本来家庭において子女を養育すべき者までが生活の糧を得るために就労しなけ



ればならなくなり、その当然の結果としてその子女の養育が一般的になおざりにされる」（川嶋 [1951]2005: 216）と、母の就労が家庭保育の欠如をもたらすという懸念を表明したのである。これは松崎が懸念した経済機構と関連づけながら保育所設置に消極的な「思潮」への転換に他ならず、戦後復興期に保育行政が「経済の円滑な循環」とみなした母の就労の意義と、それに対する援助という保育所の役割の後退を表していた。

他方、当時厚生省児童局長であった高田正巳は、「保育所は勤労家庭にたいする重要な社会資源であり、またそれは、ひいては国民経済の生産力増強にもつながる施設である」（高田 [1951] 2005: 279）と、保育所の経済的意義を継承する見解を述べている。しかしその一方で、「保育に欠ける」という規定については、「一般の家庭であるならとうぜん期待しうる保護養育をうけることのできないという意味であって、家庭が貧困であるかどうかはとわれない」（高田 [1951] 2005: 145）と、家庭保育を重視する解釈を示した。高田は「保育に欠ける」という文言を「一般の家庭」で当然行くとされる保育の欠如と意味づけたのである。法制定当初「一般の子供」として用いられた「一般」は、貧困層を対象としていた戦前の保育所との異なりを強調するものであったが、高田はこの「一般」ということばを「保育に欠ける」家庭との差異化に用いた。この二人の厚生官僚に至って家庭保育重視の保育所観が明示され、保育行政の主要な役割であった母の就労支援に揺れが見られるようになった。それとともに、「保育に欠ける」状態を家庭のあるべき状態から区別し、偏差として把握する認識の下地が形成されたのである。

1950年代半ばになると、保育行政は、夫を生計維持者、妻を家事・育児の担当とする性別役割分業が円滑に行われて、個々の家庭内で保育が完結する家庭を、「自然」なあるべき姿とみなすようになった。同時に保育所は家庭の保育機能に支障が生じた場合に家庭保育を補完する施設と位置づけられた。

子どもの保育ということは、本来、その両親の家庭において完了されることが、もつとも自然の姿であり、また、もつともねがわしいことなのである。（中略）

その家庭生活にいろいろな支障が起り、子どもの保育が家庭において適切に行われることができなくなつた場合に、家庭の保育のはたらきを補い、その保育を完うさせるように家庭をたすける役割をはたす施設が必要になつてくる。そこに保育所が発生したのである。（中略）

（子どもに最良の生活環境は：筆者）父が家庭生活を維持するための生産労働の中心となり、母が家事と子どもの保育の中心となり、子どもは父母の正しい愛情と取扱いの中で生活するという家庭である。（厚生省児童局保育課編 1954: 5-6）

稼得役割を持つ夫と専業主婦の妻という性別役割分業に基づく家族を標準モデルとして、税や社会保障／社会福祉が1960年代以後に制度化されるのに先んじて、保育行政は性別役割分業に基づく家族を「自然」あるいは「一般」とみなして、「保育に欠ける」家庭をそこから分けし、家庭保育の補完が必要な「保育に欠ける」家庭を具体的に抽出することに関心を向けるようになってい

った。それは、家庭において保育を完結できるとみなされた母の保育所利用の問題視に結びつき、育児期の母の就労に対する否定的な見解として現れるようになった。

「保育に欠ける」というのは、普通の家庭ならば当然に期待しうる保育をうけることができないという意味であるから、母親の欠けた家庭で母に代る保育者がいないとか、母親が勤労のために保育に力をこめられない場合とかが主になるのである。家庭が貧困であるか否かは問わないが、生活に余裕があつて保育責任者が家庭において保育を完了しうる条件にあるにもかかわらず、職業や事業にかこつけて保育を施設にまかせるという行き方については一考を要するであろう。(厚生省児童局保育課編 1954: 10)

また、家庭の経済状況は「保育に欠ける」の条件ではなかったが、先述した川嶋同様、貧困家庭に「保育に欠ける」の状態が多いことは実態として認識されていた<sup>9)</sup>。すでに厚生省は、初の『保育所運営要領』(1950年)で、保育所の入所について、「家庭の経済的な理由が、根本的に考えられるべきであり、又それぞれの家庭の実状に応じて考えらるべき<sup>(ママ)</sup>」という見解を示して、「保育に欠ける」家庭の入所の順位付けを行っており(厚生省児童局 1950: 5)<sup>10)</sup>、「家庭の経済的理由」自体は「保育に欠ける」の対象ではないものの、実態として考慮すべきとしていた。家庭保育の補完が必要な「保育に欠ける」条件にあるものとして、実態的に貧困家庭や育児に問題があるとされる家庭に焦点が当てられていったのである。保育所のこうした役割は次のように認識されていた。

幼児教育の義務制を叫ぶ声もあるけれども、(中略)経済生活の安定により、家庭における保育を常道に返すことこそ、まず何よりも必要な施策である。(中略)

(保育所は)保育所がなくてもよい状態、すなわち、家庭において保育に欠ける子どもが一人もいないような状態の実現されることをのぞみながら、しかも、一方には、保育に欠ける子どもを洩れることなく保護するために、施設の増加拡充をのぞまなければならないという、矛盾した性質をそのうちにはらんでいるのである。(厚生省児童局保育課編 1954: 8)

ここに示されているのは、子どもは母親によって保育されるのが当然であり、そうした保育を完了できる家庭を「あるべき家庭」とみなし、保育所利用者をそうした家庭を実現できていない者、すなわち<家庭で担うべき保育が欠如した存在>として把握する保育所観であった。そればかりでなく子どもの保護の必要性和施設の拡充を強調する一方で、究極的には保育所の消滅を望むという矛盾した認識すら存在していた。母の就労を子どもの保護養育に対立させる家族責任の論理が形成され、法制定時の「発展の過程にある形態」という保育所認識は、ここに至り保育行政自身によって一転否定されるようになったのである。

## 4 「保育に欠ける」解釈の到達点 ——「子どもの、母親に保育される権利」の対置

### 4.1 子どもの「保育に欠ける」状況の問題化

1951年に国は、国連総会における児童権利宣言の採択（1959年）に先駆けて、児童福祉法制定後の懸案事項であった、社会の一員としての子どもの権利を掲げた児童憲章を制定した。この背景には1949年以後の急速な人口転換による幼少人口の減少への懸念があり、幼少人口の資質向上対策のための母子に対する施策と相俟って、子どもを権利の主体とする視座が児童福祉において確認されていった。

こうした状況を受けて保育行政においても、「保育に欠ける」状況を子どもの問題として把握する視点が立ち上がってきた。しかし、それは法の当初の理念とは異なり、保育所の子どもの「一般の児童」から区別する論理に基づくものであった。厚生省は、1957年度版『厚生白書』において「親が働きに出て親による保育を受けられない児童」、すなわち保育所の子どもの「社会的条件に恵まれない者」として、「要保護児童」のカテゴリーに分類している（厚生省大臣官房企画室 1958: 220）。「社会的条件に恵まれない者」とは「一般の児童が充足している社会的な条件を欠いている児童」とされ、他に親に養育されない児童や貧困家庭の児童などが含まれた。国は、保育所の子どもの「社会的な条件を欠いた」、「一般の児童」とは異なる存在として定義づけるとともに、「保育に欠ける」状況とは子どもにとってどのような問題状況なのかということに注目するようになった。

1958年に厚生省は、保育所の子どもの「保育に欠ける」状態についての二つの調査研究結果を発表した。一つは、1956～57年の愛育研究所牛島義友ほか3名による保育効果に関する調査分析であり、もう一つは1957年の労働科学研究所藤本武ほか2名による「保育に欠ける」状態の類型化の研究である。

牛島ほか（1958）は、東京都2区15か所の保育所から抽出した新入所児童と長期入所児童を対象に、知能や手作業、情操、生活習慣、社会的行動、清潔度などの比較を行い、さらに新入所児童を再調査して、保育所における保育効果を調べた。それによれば、知能や手作業、情操、生活習慣に保育効果が見られる一方で、清潔度や社会行動などに対する保育効果は低かった。また、他の1保育所の個人調査事例では、好ましくない居住環境や親の仕事等による放任状態などの家庭環境の問題も指摘された。そうした状況に対する保育所の効果として、安心して働けることによる生活の向上や子どもの生活の場の保障、文化的環境等が挙げられた。このように牛島らの調査は「保育に欠ける」という状態を子どもの心身の発達という問題として捉え、数値化するという新しい解釈を提示した。

一方、藤本ほか（1958）は東京の4保育所を対象に、母の就労と「保育に欠ける」状態との関係の分析という観点から、家族構成、収入、職業、健康状況、保育時間や母の勤務時間、生活時間（家事や育児時間を含む）、居住環境等について調査を行った。さらにこれらの調査結果を10項目の指標に分類して「保育に欠ける」状態の類型とし、調査対象者の「保育に欠ける」状態を各指標

に分布化して問題傾向の把握を試みた。

藤本ほかの調査によれば、保育所利用児童の父母が病気のケースやひとり親家庭が全体的には高い割合で存在した。生計中心者は、男性では給料生活者や常用労務者が比較的多いものの、大半は中小企業勤務で、また自営業では家族経営が多く、収入は平均して東京の労働者の賃金の半分から4分の3程度だった。母の職業も中小企業勤務や内職が多く、全体的に収入の低い傾向が見られたと記している。また、これらの母の家事・育児にたずさわる時間は大工場の労働者家庭の妻の半分程度しかなかった<sup>11)</sup>。この調査からは、保育所利用家庭には低所得層が多く、家事や育児に費やす時間が少ないことが推測でき、また住環境などにも問題が指摘されている。

「保育に欠ける」状態の類型化にあたり、藤本らはそれを夫婦仲や子への愛情の欠如といった「個人的問題」と、経済的・社会的に制約された階層問題にかかわる「社会的問題」に分け、後者に着目した類型化の意義を重視した。

保育に欠ける状態というものはいくつかの点で、家庭における保育が適切な形で行なわれず、児童の(ママ)身心の発育が非正常化する状態であろう(傍点筆者)。(夫婦仲が悪いとか親が愛情を欠く場合も、「保育に欠ける」状態ではあるが：筆者注)しかしながら、ここで問題にしようとする“保育に欠ける状態の類型”という場合には、このような個人的なものではなく、もつと社会的な性格をもつた問題として理解する。(藤本ほか 1958: 37)

藤本らは、こうした社会的な性格をもった「保育に欠ける」状態は、欠けるか否かを一線で画することができない相対的なものであるとしながらも、保育所児に顕著に見られることを強調した。すなわち、「保育に欠ける」状態の基本にあるのは母の就労であり、就労の理由となる低収入や父の不在、生計中心者の病気、および就労形態や勤務時間などの母の就労状況、さらに祖母など母に代わる育児担当者の存否等、程度の差はあるものの、いずれも「保育に欠ける」状態として保育所児に現れるとしたのである。他方で、少数ではあるが自営業などで収入の高い共稼ぎについて、女性の職業の発展は歓迎すべきと述べる一方で、それを子どもの側から見るならば、低収入世帯と同じような「保育に欠ける」状態が生じるとも記している(藤本ほか 1958: 37-41)。

この二つの調査の特徴は、子どもの心身の発達や家庭環境の問題という新たな視点を提示し、「保育に欠ける」という状態を具体的に示したことにある。こうした視座や手法は、1963年の中児審保育制度特別部会報告「保育問題をこう考える」に引き継がれた。

## 4.2 母の就労と「子どもの、母親に保育される権利」

1960年代に入ると厚生省は、母親の就労を低所得や不安定所得、住宅事情に並ぶ「家庭養育の障害」の基礎的条件に分類して(厚生省児童局編 1963: 35-7, 厚生省 1964: 183)、育児期の母の就労を批判する立場を鮮明にした。

こうした国の動向を受けて、中児審保育制度特別部会([1963]1965)は第1次中間報告において、

「保育に欠ける」状況を「こどもの心身の発達にとって不可欠なものを与えなくする状況」（傍点筆者）と定義し、「両親以外に保育適格者がその家庭にないこと」を条件に、「保育に欠ける状態」として父母の労働を含む7項目を列挙した<sup>12)</sup>。また、「保育はいかにあるべきか」について、(1)両親による愛情に満ちた家庭保育、(2)母親の保育責任と父親の協力義務、(3)保育方法の選択の自由と「子どもの、母親に保育される権利」（傍点筆者）の保障、(4)家庭保育を守るための公的援助、(5)家庭以外の保育の家庭化、(6)子どもの年齢に応じた処遇、2～3歳以下の乳幼児期の家庭保育の原則、(7)集団保育における専門的な指導、職員配置、施設・設備、教育的カリキュラムを含む保育内容等、の7つの原則を挙げている。

この報告は、母親による家庭保育が子どもの精神的・身体的発達にとって最良で、父親その他家族には援助義務はあるが、母親により大きな保育責任があると明言した。そればかりでなく、さらに踏み込んで、家庭で「正しい愛情」をもつ母親によって保育されることは児童の権利であり、母にも生活水準の向上や能力・技能の発揮などの欲求により、就労を選択する自由があるけれども、それは「子どもの、母親に保育される権利」に抵触するという見解を示した。これは母の育児責任を強調した内容とも受け止められ、「母親よ家庭に帰れ」ということではないかとの批判が声高に叫ばれた<sup>13)</sup>。

こうした批判を受けて、中児審保育制度特別部会〔1964〕1965は、翌年10月の第2次中間報告<sup>14)</sup>の「補説」で、第1次中間報告は保育予算の削減や公的責任の回避とは逆の立場に立っており、母親個人に保育の全責任を負わせるものではなく、「子どもの、母親に保育される権利」は保育方法の選択の自由と矛盾するものではないと説明している。しかし、他方で乳幼児に母の直接的な愛情が必要なのは、「女性の先天的特性にもとづくもの」（中児審保育制度特別部会〔1964〕1965: 107）という母性思想が明確に示され、母親が子どもの保育の中心的な責任者であるという見解は第1次中間報告と同じであった<sup>15)</sup>。

中児審保育制度特別部会中間報告は、保育所を「心身の発達にとって不可欠なものを与えられない」子どもの施設とみなし、家庭で「正しい愛情」を持つ母親によって保育されることが、子どもの権利であると強調した。これにより「保育に欠ける」という文言に含意されたくあるべき家庭保育の欠如という認識の中心に、母の就労を「子どもの、母親に保育される権利」の阻害という観点が位置づけられた。中間報告の見解は、「子どもの、母親に保育される権利」を、保育所利用を望む母たちの踏み絵とし、保育所に子どもを通わせる母たちを、「正しい愛情」を持つ母からの逸脱とみなす解釈を持ち込んだといえよう。

## 5 まとめと考察

本稿では、戦後の復興期から高度経済成長期にかけて、家庭において保育が完結している状態を理想的なあり方とみなし、母の就労等による保育所利用者をそうした理想的なありかたが欠如した者として把握する保育所観が、「保育に欠ける」という文言の解釈の変容を伴いつつ、保育行政に



定着してきたことを明らかにしてきた。まず、あらためてそのプロセスを整理しておきたい。

児童福祉法の下で戦後の保育所は、戦前の貧児保護事業から広く「一般の子供」を対象とする児童福祉の理念を代表する施設へと転換した。その際、保育所の入所要件として挿入された「保育に欠ける」という規定は、当初は貧富とは関係なく、母の就労等により日中家庭保育ができない状態を指すものとして説明されていた。このとき、終日子どもに付き添うことができず、「完全な保護養育をすることができない」ことが否定的に捉えられていたわけではなく、むしろ保育所は女性が社会的・経済的活動に参加するための社会資源として認識されていた。

ところが、1950年代になると、保育行政において家庭保育および母の就労と保育所との関係が問題化されてきた。法制定時の「保育に欠ける」という文言の解釈にもあった「完全な保護養育をすることができない」ということの意味は、「一般の家庭であるならとうぜん期待しうる保護養育をうけることのできないという意味」として説明されるようになった。この解釈は性別役割分業に基づく家族を想定し、母の「正しい愛情と取り扱い」によって家庭内で保育を完結することを「自然の」姿とみなし、保育所利用者をそうした理想のあり方の欠如した家庭として把握するという認識に基づいていた。それにより、一方では家庭保育の補完を必要とする「保育に欠ける」家庭を限定化して保育所の対象とし、他方で保育が完結しうる条件があるとみなす家庭の保育所利用を問題視して、保育所入所に枠をはめることを正当化した。こうした家庭保育重視の観点から、保育行政は育児期の母の就労に対して否定的な立場を示すことにもなり、保育所の社会資源としての意味は後景に退けられた。「保育に欠ける」家庭およびその保育と、理想の家庭およびその保育を対置することで、「あるべき家庭保育」からの逸脱とみなす規範性を持った認識が、「保育に欠ける」という文言の中に内包されていくことになった。

こうした「保育に欠ける」の解釈の変容に伴って、「保育に欠ける」とされる状況を「保育に欠ける子ども」の問題として把握する視点が現れた。それは、家族状況や家庭環境などの「保育に欠ける」とされる状況を、母の就労を軸に社会的性格を持った問題として類型化する試みのなかで現れ、同時に、子どもの心身の発達という問題を前景に押し出すものでもあった。こうした子どもへの焦点化によって、「保育に欠ける」という状況が子どもの権利にかかわる問題と結びつけられるとともに、保育所を利用して働くことは子どもの保育される権利と心身の発達を阻害するものとみなされ、母に育児責任を帰す論理が「保育に欠ける」という文言の解釈に組み込まれることになった。

すでに1950年代半ばから、性別役割分業に基づく家族を念頭においた保育行政は、子どものケアと育児期の母の就労との共存に対する積極的な姿勢を放棄し、家族責任において完了する保育を模範的なありかたとして、「保育に欠ける」という文言に＜家庭で担うべき保育の欠如／欠損という問題状況＞という意味を定着させていった。しかし、家族の自助原則による育児は母に負担をもたらすのみでなく、個別家族という閉じられた関係における脆さを露呈していくことになった。

1950～60年代に構築された、家庭で保育を完結できる家族こそ望ましい家族であり、母の「正しい愛情」の下で育てられることが子どもの権利だとする保育行政の理想は、牧野カツコが「近代

家族は本質的な構造として子どもたちの育つ場として、適切なものとは言えない」（牧野 2009: 8）と指摘したように、実は構造的な危うさを内包していた。そうした状況に対して、育児機能の脆弱な現代の家族における家族単独の育児こそ「保育に欠ける」状態であり、育児には多様な社会システムとの関係を構築することが必要であるという指摘もなされている（渡辺 1994）。そうであるがゆえに、家族責任の下に家族単独で行う育児を「自然」で「あるべき保育」とみなしてきた保育行政が、1990年代以後家庭保育重視から家庭と社会のパートナーシップへと、保育政策の方向を転換せざるをえなかった（横山 2002: 281）のも当然の帰結であった。

しかし、母を育児責任者とみなし、母の就労を子どもの保護される権利と対立的に捉える保育所観を、1990年代以後の保育政策は転換しえたのであろうか。今日、母親による単独保育の幻想が崩れ、他方で女性のライフコースにおいて就労継続の割合が上昇しているなか、家庭の補完という保育所の役割が積極的な意義を持ちはじめている。だが、保育所の役割が単に家庭の補完に留まる限り、それが家庭保育の「欠如の補完」という解釈に置き替る可能性は否定できない。

戦後の保育行政の出発点においては、育児期の母の就労を支援し、子どものケアを行うことで母の育児負担を軽減するという役割が保育所に明確に設定されていた。今日と状況は異なるものの、社会資源という保育所の位置づけをはじめ、幼保一元化や認定こども園に類似した構想など、今日的な課題の先取りともいえるべきテーマが論議されており、保育所を「発展の過程にある形態」とする認識も存在していた。また、「育児の社会化」という表現はなかったものの、保育所を「保育の共同化」という任務を有する施設とする建議も国会で採択されていた。

こうした点をふまえつつ、ひるがえって今日の保育所の状況をかながみると、終戦直後の発想に立ち戻り、さらにそれを発展させた認識の転換が求められているように思われる。すなわち保育所における家族の育児機能の補完を、個々の家族／母子との関係から「育児の社会化」という枠組みに位置づけ直すことであり、さらに、母の労働権を子どもの保育権と共存させる「育児の社会化」の仕組みを追究することである。母の労働権の保障は、「育児の社会化」を福祉の領域に留めるものではなく、夫をはじめとする男性の働き方を含めて、社会が育児をどう支えていくのかという、仕事と育児のあり方への問い直しを広く他の領域にも促すことになるだろう。

そのうえで、そもそも保育所とはだれのために／何のためにあるのかという大本のところから問いを立ち上げつつ、保育所の位置づけを新たに構想していくことが求められている。それは、「保育に欠ける」、すなわち「あるべき家庭保育の欠如」といった論理に基づく保育の補完ということではなく、保育を家庭と社会の共同の営みとして確立し、その中に保育所を確固たるかたちで位置づけていくことであるはずである。

#### 【注】

- 1) 改正前の児童福祉法に存在した「保育に欠ける」という規定から「保育を必要とする」への規定の改正は、2012年の「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成24年法律第67

号)」において行われた。この法律で、児童福祉法を含めて「子ども・子育て支援法」の実施に関連する55の法律が一括して改正された。「保育を必要とする」という規定を含む改正児童福祉法は2015年に施行された。

- 2) 10月15日案と11月4日案は、厚生省社会局内の児童保護法案作成作業の内部資料とされる。11月30日案は中央社会事業委員会で参考案として公表された（児童福祉法研究会編 1978: 66）。
- 3) PHWに提出された7月21日の草案の保育所規定に関するPHWの修正は以下である。なお、No.14は「保育することができる」に対する修正と考えられる。

14. Article 21, line 1. The word “may” will be replaced by the word “shall.”

15. To Article 21, the following provision will be added: Provided, it is otherwise in the case there is unavoidable reason.

(GHQ/SCAP, Public Health and Welfare Section, 1947.01-1951.05, マイクロフィッシュNo.01173)

7月21日案（和文）は『児童福祉法成立資料集成下巻』（児童福祉法研究会編 1979: 825）を、訂正増補分（和文）および訂正後法案（英文）は、『児童福祉法成立資料集成上巻』（児童福祉法研究会編 1978: 572-573, 579）を参照のこと。

- 4) 1947年7月14日付PHWの覚書によれば、厚生省との協議で Mrs.Asaka（厚生省とPHWとの連絡事務官を務めた浅賀ふさと思われる）から、母子家庭などの生計維持に母の就労が必要であるとして、戦争で損壊したり、物資不足の状態にある民間施設、特に民間保育所の整備のための補助金の必要性を求められたが、WD（Welfare Division）は生活保護法（Daily Life Security Law）で可能なので、児童福祉法で扱うのは過分であると答えたと記されている（GHQ/SCAP, Public Health and Welfare Section, 1947.01-1951.05, マイクロフィッシュNo.01173）。ここから母の就労と保育所について、厚生省とPHWの間に認識のずれがあったことが読み取れる。
- 5) 新しい学校教育制度構想を協議するために文部省に設置された教育刷新委員会は、1946年に幼児教育刷新方策案を公表し、その中で満4歳以上の幼児保育を幼稚園に一元化し、3歳以下は保育所および乳幼児託児所での保育を提案していたが、文部省と厚生省の調整ができなまま立ち消えになり、幼保の一元化は見送られた（岡田 1980）。しかし、幼児教育の平等化や幼保の格差是正の要望も強く、1946年7月17日帝国憲法改正案委員会における幼保一元化を求める越原はるの質問（帝国議会 1946a: 276）、および「乳幼児保育施設の整備拡充に関する建議」（帝国議会 1946b: 51）など、国会でも幼保一元化への要望が議論されていた。
- 6) 国会答弁のための「児童福祉法案逐条説明」（厚生省児童局 [1947a]1978: 807）によれば、保育所の保育は幼稚園の保育とは異なるが、保育所経営者が幼稚園の保育内容に依ろうとするときは、保育所と幼稚園の二枚看板を、幼稚園が保護者の労働中に乳幼児を預かるときは、児童福祉法による保育所の看板も掲げればよいとされていた。2006年に就学前の子どもを対象に、保育と教育を一体的に行う施設として制度化された認定こども園（「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」2012年一部改正に基づく）においても、幼保を「一体化」させた保育が試みられている。認定こども園では自治体や学校法人、社会福祉法人の施設による幼保連携型、従来の認可幼稚園が「保育を必要

- とする」子どもを受け入れる幼稚園型、認可保育園が「保育を必要としない」子どもを受け入れる保育園型、認可外の施設を対象とする地方裁量型の4パターンがある。この背景には保育所待機児童の増加や幼稚園入所児童の減少傾向があるが、文科省と厚労省の二重行政による諸手続きの煩雑さや、保育時間・施設基準などの異なり等による問題が指摘されてきた。
- 7) 法案主旨説明で一松厚生大臣は「現在の児童福祉施設に関し、各種特殊児童の収容施設はもちろん、一般児童に対する保育所、児童厚生施設等の内容の充実をはかるとともに、その最低基準を定めまして、設備及び運営の向上を期しようとするもの」と述べている。
  - 8) 社会保険制度調査会は、戦後の社会保障制度のあり方について答申した社会保障制度要綱（1947年10月8日）の基本理念に、社会保障制度の確立が経済再建の基本条件の一つであることを明記している（社会保障研究所編 1981）。なお、この要綱には保育所は含まれていない。
  - 9) 1953年に厚生省は全国要保護児童調査において、保育所入所が必要な児童の経済状況を調査した。それによれば、「生活保護の適用」が14.4%、「生活保護の適用を受けていないが生活に少しも余裕がない」が30.9%、「生活にあまり余裕がない」が42.4%で、生活に余裕がない家庭は合計で約90%という回答結果であった(厚生省児童局 [1953]2007: 11)。この調査結果から保育所の必要性は貧困層に多いという実態が推測される。
  - 10) 『保育所運営要領』では、「保育に欠ける」子どものうち、(1)母子家庭の母や一般家庭の保護者の疾病、父子家庭の乳幼児、(2)保護者または母子家庭の母が就労する乳幼児、(3)保護者または母子家庭の母が疾病・就労する低学年児童、(4)これに準ずる乳幼児と順位づけている。そのうえで、(1)(2)を全員登録し、(3)(4)は必要度の高いものから順に選別するよう指導している。
  - 11) 育児時間については、「授乳、子どもの世話、子どもの相手」の3項目があるが、大工場の労働者の妻では内訳が示されておらず、保育所児の母（70分）と大工場の労働者の妻（96分）との差が小さい理由の説明もない。約2倍の差は家事時間（保育所児の母は284分、大工場労働者の妻は554分）によるものである。
  - 12) 7項目とは、(1)父母の欠損、(2)父母の労働、(3)父母や同居の親族の疾病または心身の障害、(4)父母の人格的欠陥、(5)児童の心身の障害、(6)保護者以外の家庭状況、(7)地域の状態が不適当、であり、さらに各項目が細分化されて計17項目に分類された。
  - 13) この一連の動きに対して、婦人民主クラブ（婦人民主新聞 1963.9.29）、日本子どもを守る会（1964）が批判的な記事を集めている。いずれも「保育に欠ける」という文言の解釈を問うものではないが、「むかしは、保育所に子どもをあずけることなどは、恥であるという考えがお役所の側にも、国民の側にも強くながれていた。戦後は、だいぶ薄らいできてはいるが、今でも全くなくなってしまったとはいえない」（日本子どもを守る会編 1964: 108）との記述がある。
  - 14) 第1次中間報告のうち、「5 保育所その他の諸制度の当面の対策」については、報告が出された後も研究会を置いて審議が継続され、翌年に第2次中間報告「いま保育に必要なもの」が答申された。中児審保育制度特別部会はこの第2次中間報告の末尾に、「補説」として第1次中間報告への批判や意見に対する見解を載せているが、そのこと自体が第1次中間報告への批判が多かったことを物語っている。
  - 15) 戦後の保育行政を担った植山つる（1965）は、生物学的母の絶対視や家庭か施設かという単純な比較

を批判し、保育所の質の充実の必要性を論じていたが、その一方で保育所におけるホスピタリズムを指摘して、3歳までは母親による保育が望ましいとする立場も示していた。中児審保育制度特別部の認識も1960年代の母子保健・福祉の基調にあった母性剥奪理論に裏づけられていたと考えられる。

(文献からの引用に際しては、旧字体は新字体に変えた)

#### 【引用および参考文献】

- 中央児童福祉審議会保育制度特別部会, 1963, 「保育問題をこう考える——中間報告」.(再録: 1965, 『世界は保育をこう考えている——課長のレポート』日本保育協会, 130-64.) (2019年3月11日取得, <http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9545000>).
- , 1964, 「いま保育所に必要なもの——第2次中間報告」.(再録: 1965, 『保育所問題資料集 昭和40年度版』全国私立保育園連盟, 99-107.) (2019年3月11日取得, <http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9547653>).
- 中央児童福祉審議会家庭対策特別部会, 1963, 「家庭対策に関する中間報告」.(再録: 1963, 『月刊 家庭科教育』家政教育社, 37(11): 143-50.)
- 藤本武・岡安茂子・森岡静江, 1958, 「保育に欠ける状態の類型と比重に関する研究」厚生省児童局監修『保育所のこどもたち』日本児童福祉協会, 6-52.
- 婦人民主クラブ, 1963, 『婦人民主新聞』1963.9.29.
- GHQ/SCAP, Public Health and Welfare Section, 1947.01-1951.05, *Child Welfare Law, (Publications File, 1945-51,)* (Box No.:9322, File No.:12), (2013年12月11日取得, 国立国会図書館, マイクロフィッシュ, No.PHW 01171, 01173).
- 児童福祉法研究会編, 1978, 『児童福祉法成立資料集成 上巻』ドメス出版.
- , 1979, 『児童福祉法成立資料集成 下巻』ドメス出版.
- 川嶋三郎, 1951, 『児童福祉法の解説』中央社会福祉協議会.(復刻: 網野武博他編, 2005, 『児童福祉基本法制 第5巻』日本図書センター.)
- 厚生省, 1964, 『厚生白書 昭和38年度版』大蔵省印刷局.
- 厚生省大臣官房企画室, 1956, 『厚生白書 昭和31年度版』大蔵省印刷局.
- , 1958, 『厚生白書 昭和32年度版』大蔵省印刷局.
- 厚生省児童家庭局, 1978, 『児童福祉三十年の歩み』日本児童問題調査会.
- 厚生省児童局, 1947a, 「児童福祉法案逐条説明(答弁資料)」.(再録: 児童福祉法研究会編, 1978, 『児童福祉法成立資料集成 上巻』ドメス出版, 781-828.)
- , 1947b, 「予想質問答弁資料 第5輯」.(再録: 児童福祉法研究会編, 1978, 『児童福祉法成立資料集成 上巻』ドメス出版, 890-1.)
- , 1950, 『保育所運営要領』厚生省児童局.
- , 1953, 『全国要保護児童調査結果』.(復刻: 網野武博他編, 2007, 『児童養護 第6巻』日本図書センター.)
- 厚生省児童局編, 1963, 『児童福祉白書』厚生問題研究会.(復刻: 児童問題史研究会監修, 1988, 『現代日



- 本児童問題文献選集42 児童福祉白書』日本図書センター.)
- 厚生省児童局保育課編, 1954, 『保育所のしおり』厚生省児童局保育課.
- 牧野カツコ, 2009, 「子育ての場という家族幻想——近代家族における子育て機能の衰退」『家族社会学研究』21(1): 7-16.
- 松崎芳伸, 1948a, 『児童福祉法』日本社会事業協会. (復刻: 網野武博他編, 2005, 『児童福祉基本法制 第4巻』日本図書センター.)
- , 1948b, 「総論 児童政策の進路——『児童福祉』の総論として」厚生省児童局監修『児童福祉』東洋書館, 5-50.
- 生江孝之, 1913, 「幼児保育事業に就て」『慈善』中央慈善協会, 4(4): 74-7. (復刻: 1981, 生活社, 386-9.)
- 日本子どもを守る会編, 1964, 『子ども白書(1964年度版)——国づくり・人づくり政策と子どものしあわせ』緑星社.
- 岡田正章, 1980, 「あたらしい保育を求めて」岡田正章他編『戦後保育史 第1巻』420-3.
- 大日向雅美, 1988, 『母性の研究』川島書店.
- 労働省婦人少年局編, 1975, 『婦人の歩み30年』労働法令協会.
- 参議院事務局, 1947a, 「第1回国会参議院厚生委員会会議録第9号」1947.8.20, (2018年12月3日取得, <http://kokkai.ndl.go.jp/>).
- , 1947b, 「第1回国会参議院厚生委員会会議録第13号」1947.9.18, (2019年2月12日取得, <http://kokkai.ndl.go.jp/>).
- 社会保障研究所編, 1981, 『日本社会保障資料1』至誠堂.
- 下夷美幸, 1994, 「家族政策の歴史的展開——育児に対する政策対応の変遷」社会保障研究所編『現代家族と社会保障』東京大学出版会, 251-72.
- , 2015, 「ケア政策における家族の位置」『家族社会学研究』27(1): 49-60.
- 衆議院事務局, 1947, 「第1回国会衆議院厚生委員会会議録第15号」1947.9.18, (2018年12月3日取得, <http://kokkai.ndl.go.jp/>).
- 鈴木正次郎, 1980, 「7 入所措置基準」岡田正章他編『戦後保育史 第1巻』フレーベル館, 401-16.
- 高田正巳, 1951, 『児童福祉法の解説と運用』時事通信社. (復刻: 網野武博他編, 2005, 『児童福祉基本法制 第8巻』日本図書センター.)
- 帝国議会, 1946a, 「第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員会議録(速記)第15回」1946.7.17, (2019年7月10日取得, <http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>).
- , 1946b, 「第90回帝国議会衆議院議事速記録第55号附録」1946.10.12, (2019年7月10日取得, <http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>).
- , 1946c, 「第91回帝国議会衆議院建議委員会議録(速記)第2回」1946.12.17, (2019年2月12日取得, <http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>).
- 寺脇隆夫編, 1996, 『児童福祉法成立資料集成 続』ドメス出版.
- 植山つる, 1965, 「日本の保育問題の基本的考察——ジョン・ボルビー説を論じつつ」『世界は保育をこう

- 考えている——課長のレポート』日本保育協会, 115-29, (2019年3月11日取得, <http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9545000>).
- , 1978, 「保育所の位置づけ」植山つる・浦辺史・岡田正章編『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会, 22-7.
- , 1986, 『大いなる随縁——植山つるの社会福祉』全国社会福祉協議会.
- 牛島義友・津守真・稲毛教子・横張和子, 1958, 「保育に欠ける子供の保育効果に関する研究」厚生省児童局監修『保育所のこどもたち』日本児童福祉協会, 53-76.
- 鷺谷善教, 1978, 「『保育に欠ける』を問い直す」植山つる・浦辺史・岡田正章編『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会, 288-95.
- 渡辺秀樹, 1994, 「現代の親子関係の社会学的分析——育児社会論序説」社会保障研究所編『現代家族と社会保障』東京大学出版会, 71-88.
- 横山文野, 2002, 『戦後日本の女性政策』勁草書房.